

Trabajos en curso: los Principios Rectores en Georgia

Carolín Funke y Tamar Bolkvadze

Los Principios Rectores gozan de un largo historial de apoyo en Georgia. Sin embargo, todavía se sigue trabajando para que su implementación sea satisfactoria.

Las personas desplazadas internas por culpa de conflictos siempre han gozado de protección especial al amparo de la legislación georgiana. En 1996, dos años antes de la puesta en marcha de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Georgia promulgó su propia ley sobre el desplazamiento interno. Con la intención de proteger a los que se habían visto obligados a huir de las dos regiones secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur a principios la década de 1990, la ley confirió una condición jurídica especial a los desplazados internos y les otorgó derecho a recibir prestaciones del Estado como un subsidio mensual.

Aunque dicho subsidio nunca ha bastado para cubrir sus necesidades básicas, es una fuente importante de apoyo y también tiene un valor simbólico, ya que demuestra que al Gobierno georgiano le preocupa la situación de los desplazados internos¹. Sin embargo, aparte de asignarles este modesto subsidio no disponía de ninguna estrategia para asistir y proteger a dichos desplazados. Durante muchos años los desplazados internos han vivido marginados de la sociedad georgiana y hoy siguen alojándose en los deteriorados edificios públicos y privados en los que encontraron refugio tras su exilio.

El lanzamiento de los Principios Rectores en 1998 no produjo un cambio de paradigma inmediato, pero sí tuvo un impacto tangible. El Gobierno acató rápidamente los Principios como el marco normativo internacional en el que debería basarse la acción nacional y local. En el año 2000 adaptó su legislación nacional sobre desplazamiento interno y eliminó varias disposiciones legales que impedían a los desplazados internos acceder plenamente a sus derechos como ciudadanos georgianos. El marco normativo nacional sobre el desplazamiento interno que siguió en 2007 (conocido como la Estrategia Estatal para los Desplazados Internos) también se hizo eco del firme compromiso del Gobierno con los Principios Rectores y reconoció, por primera vez, la existencia de una solución abierta para los desplazados internos aparte del retorno. Sin embargo, tuvo que ser el nuevo estallido de la violencia armada en agosto de 2008 y la nueva ola de

desplazamientos forzados que lo acompañó quienes proveyeran el impulso político y atrajeran los fondos necesarios para promover la integración local de los desplazados internos. No obstante, en vez de adoptar un enfoque basado en las necesidades, el Gobierno y sus principales donantes se centraron sobre todo en ofrecer a los desplazados internos soluciones de alojamiento que fuesen duraderas².

Mientras seguía centrándose en soluciones de vivienda duraderas, el Gobierno adoptó en 2014 una estrategia laboral que promovía medidas específicas para fomentar la autosuficiencia de los desplazados internos. Ese mismo año entró en vigor una nueva ley sobre los desplazados internos para armonizar el marco jurídico con las normas internacionales. La nueva legislación protege a los desplazados internos para que no puedan ser desahuciados de las instalaciones que legalmente posean, declara que todos los desplazados internos deben recibir un subsidio equivalente, introduce un procedimiento simplificado para otorgarles la condición de desplazados internos, reconoce su derecho a que les sean restituidas sus propiedades, y redefine el concepto de familia para respetar el derecho a la unidad familiar³.

Pese a estos cambios legislativos y de política, sigue prevaleciendo el convencimiento general entre las autoridades de que dotar a los desplazados internos de una vivienda a largo plazo equivale a ofrecerles una solución duradera. Mientras tanto, las constantes tareas de seguimiento y extracción de perfiles demuestran que incluso los desplazados internos dotados de una vivienda a largo plazo por el Estado siguen siendo vulnerables y a menudo necesitan apoyo financiero y de otros tipos. Entre los problemas que siguen prevaleciendo entre los desplazados internos figuran: el aislamiento y la exclusión de redes sociales más amplias; la falta de oportunidades laborales y de acceso a tierras cerca de sus asentamientos; la mala salud; y la falta de información o información inadecuada sobre sus derechos y oportunidades de recibir ayuda.

En comparación con otros colectivos vulnerables, los desplazados internos dependen más de las remesas o de las prestaciones



ACNUR/L. Foster

Este edificio en Tbilisi, Georgia —originalmente un hospital hasta que fue declarado como no apto— fue reabierto en 1993 para alojar a los desplazados internos de Abjasia.

sociales y tienen dificultades para acceder a los mismos derechos que los demás⁴. En otras palabras, los Principios Rectores aún no se han implementado completamente en Georgia.

Obstáculos a su implementación

Existen tres obstáculos principales para su plena implementación. En primer lugar, el desplazamiento interno es una cuestión con una gran carga política en Georgia, ya que está intrínsecamente vinculado a la integridad territorial del Estado georgiano. Aunque el Gobierno reconoce que, por el momento, ha perdido el control sobre las dos regiones secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur, el derecho de las personas desplazadas a regresar a sus hogares — y la reconsolidación del control del Gobierno en estas áreas que ello demostraría— sigue siendo su objetivo político más importante. Por tanto, la integración local de los desplazados internos solo sirve como solución provisional hasta que su regreso sea posible, sobre todo porque los propios desplazados internos prefieren el retorno a otras soluciones duraderas⁵. Sin embargo, el hecho de que se hayan centrado en el retorno —tanto el Gobierno como los desplazados— ha impedido una implementación más rápida de los Principios Rectores en el territorio controlado por Georgia.

En segundo lugar, ofrecer soluciones de alojamiento duraderas a los que están desplazados es una tarea relativamente sencilla y puede medirse fácilmente. Por el contrario, un enfoque que se base en las necesidades de protección y asistencia de los

desplazados internos es más difícil de cuantificar y depende mucho más de que se disponga de unos datos globales y fidedignos sobre todo un abanico de aspectos como el trabajo, la educación y la sanidad. El Gobierno georgiano sigue careciendo de las capacidades institucionales y financieras para satisfacer estas necesidades más generales.

En tercer lugar y en relación con el segundo punto, el Gobierno ansía presentar resultados rápidos y visibles, y, en su afán por conseguir resultados rápidos, no consigue hacer que los desplazados internos participen en los procesos legislativos y de implementación, lo que va en contra de los Principios Rectores.

De basarse en el estatus a basarse en las necesidades

Veinte años después del lanzamiento de los Principios Rectores, Georgia todavía no cuenta con un plan nacional de apoyo que refleje plenamente las necesidades individuales de los desplazados internos. Para cambiar esto, el Gobierno ha propuesto pasar de un enfoque de asistencia basado en el estatus de los desplazados a uno basado en sus necesidades. Esto significa que los desplazados internos ya no recibirán un subsidio por una cuantía fija, sino una ayuda que se ajuste a sus necesidades individuales. La comunidad internacional en Georgia y la sociedad civil local han dado su beneplácito esta medida como una forma más eficaz de subsanar las deficiencias en materia de protección que aún perduran. Esto también ayudará a armonizar el enfoque nacional con los Principios Rectores.

Todavía no se conocen los detalles sobre la reforma y es probable que su implementación se posponga a tenor de una reciente reorganización del Gobierno. Para sorpresa de muchas partes interesadas, el nuevo Primer Ministro de Georgia, Mamuka Bakhtadze desmanteló varios ministerios con el objetivo de mejorar la eficiencia del Gobierno. En julio de 2018 se abolió oficialmente el Ministerio de Desplazados Internos y sus tareas fueron encomendadas a otros ministerios como el de Infraestructuras y Desarrollo que actualmente está implementando el plan de vivienda como solución duradera para los desplazados internos, y el Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, que se ha responsabilizado del resto

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

de cuestiones relacionadas con los desplazados internos. Todavía hay muchos aspectos prácticos por resolver, lo que sugiere que las reformas sobre las cuestiones que afectan a los desplazados internos se quedarán en suspenso a la espera de que finalice dicha reorganización.

El cierre del Ministerio de Desplazados Internos podría significar que los desplazados internos ya no son una prioridad para el Gobierno y que, por tanto, podría darse una reducción de la ayuda. Es por eso que el papel de la comunidad internacional y de la sociedad civil local es cada vez más importante a la hora de defender los derechos de las personas desplazadas y de garantizar que el gobierno cumpla con sus responsabilidades. Los Principios Rectores siempre han gozado de apoyo en Georgia, pero garantizar que su implementación sea plena y efectiva va a seguir siendo una tarea pendiente durante mucho tiempo.

Carolín Funke carolln.funke@rub.de

Doctoranda, Instituto de Derecho Internacional de la Paz y los conflictos armados, Universidad Ruhr de Bochum www.ifhv.de

Tamar Bolkvadze tamunabolkvadze@gmail.com
Coordinadora de Seguimiento y Evaluación y
Coordinadora de Género, Consejo Danés para los
Refugiados en el Cáucaso meridional
<https://drc.ngo/>

Este artículo ha sido redactado a título personal y no necesariamente representa las opiniones del Consejo Danés para los Refugiados.

1. Al principio, el subsidio asignado dependía de si vivían en un centro colectivo (primero era equivalente a US \$ 5,5, luego a \$ 12) o en una vivienda privada (\$ 7, y más tarde \$ 15). Desde 2014 todos los desplazados internos reciben la misma cuantía (\$ 17) a menos que sus ingresos brutos estén por encima de determinado nivel.
2. Definido en el derecho georgiano como: "...ofrecerle alojamiento, transferirle las viviendas para que sean de su propiedad, u ofrecerle una ayuda económica en efectivo adecuada u otros tipos de asistencia a las familias desplazadas internas".
3. Ley georgiana sobre las Personas Desplazadas Internas de los Territorios Ocupados de Georgia, 1 de marzo de 2014 <http://mra.gov.ge/res/docs/20140617144442634.pdf>
4. Banco Mundial (2016) *Georgia - Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs: A Poverty and Social Impact Analysis* bit.ly/WorldBank-Georgia-2016
5. Véase ACNUR (2015) *Intentions Survey on Durable Solutions: Voices of Internally Displaced Persons in Georgia*, pág. 12. Según esta encuesta, el 73,4 % de los desplazados internos de Georgia optarían por regresar a su lugar de origen. www.refworld.org/pdfid/55e575924.pdf

La Convención de Kampala y el derecho a no ser desplazado arbitrariamente

Romola Adeola

Los redactores de la Convención de Kampala se basaron en gran medida en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, teniendo también en cuenta el contexto africano; esto se pone de manifiesto en su reconocimiento del derecho a no ser desplazado arbitrariamente.

El establecimiento de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos —la Convención de Kampala, adoptada en 2009— se debe en gran parte a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Refleja los derechos humanos y los principios internacionales del derecho humanitario representados en los Principios Rectores, incorporando también aspectos relevantes de las normas de marcos regionales africanos de derechos humanos.

Una de las maneras en que la Convención de Kampala refleja profundamente los Principios Rectores es en su reconocimiento del derecho a no ser desplazado arbitrariamente. Este principio está en el meollo de la protección de los desplazados internos, aumentando la protección contra el desplazamiento interno desde una consideración ética hasta

un deber legal por el que se puede exigir responsabilidad del Estado. Los Principios Rectores abarcan cuatro aspectos centrales de este derecho y, por ende, también lo hace la Convención de Kampala.

En primer lugar, cualquier acto de desplazamiento debe realizarse conforme al derecho internacional. Basándose en los Principios Rectores, la Convención de Kampala enumera los casos en los que el desplazamiento no está permitido según el derecho internacional, como por razones de limpieza étnica, o segregación religiosa o racial. También rechaza el uso del desplazamiento como forma de castigo colectivo, el desplazamiento "causado por violencia generalizada o violaciones de los derechos humanos" —por ejemplo, la violencia desatada después de las elecciones de 2007 en Kenia, que ocasionó